

4.3.2020

EOAK/1487/2020

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 6/2020 vp eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Rikosseuraamusalan asiat kuuluvat oikeusasiamiehen kanslian työnjaossa allekirjoittaneen apulaisoikeusasiamiehen vastuualueelle. Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Esityksessä esitetään täsmennyksiä Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksiin ja rekisterereiden tietosisältöön siten, että ne vastaisivat nykyistä paremmin Rikosseuraamuslaitokselle laissa asetettuja tehtäviä. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että poliisi tai muu esitutkintaviranomainen voisi paremmin saada Rikosseuraamuslaitokselta tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Edelleen ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitos voisi osallistua poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluyksikön (PTR-yksikkö) toimintaan.

Hallituksen esityksessä on otettu hyvin huomioon esityksen pohjana olevasta työryhmämietinnöstä oikeusministeriölle 28.8.2019 antamassani lausunnossa ([EOAK/3803/2019](#)) esittämäni huomiot. Otan seuraavassa esille vain eräitä ehdotuksen osa-alueita, joilla on selvimminkin yhteys perusoikeuksina turvattujen oikeuksien kannalta.

Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta ja rikosten selvittäminen

Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin kuuluu rangaistusten täytäntöönpanoon ja esitutkinnan turvaamiseen liittyviä tehtäviä sekä rikosten tekemisen estäminen vankeusaikana. Rikosten selvittäminen kuuluu poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille. Rikosseuraamuslaitoksen omaan toimivaltuuspohjaan nähden voimassaolevan vankeuslain toimivaltuussäännökset esimerkiksi vankien kirjeenvaihtoa, puheluita ja sähköistä viestintää koskevissa säännöksissä ovat ongelmallisia,

koska niissä puhutaan rikoksen selvittämisestä.

Viranomaisen tulee käyttää vain omalle tehtäväalueelleen kuuluvia toimivaltuuksia (PeVL 35/2008). Onkin perusteltua, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetyt valvonta- ja tarkastustoimivaltuudet esitetään nyt säädettäväksi vastaamaan viranomaisten tehtävänjakoa ja Rikosseuraamuslaitokselle säädettyjä tehtäviä. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi myös Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteriä koskevaan säännökseen.

Hallituksen esityksessä (s. 18–19 ja 44) muutosta perustellaan asianmukaisesti myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 67/2016 vp poliisin ensisijaisuudesta toteamalla sekä CPT-komitean huomioilla rikostutkinnan ja rangaistuksen täytäntöönpanon erillisyydestä.

Henkilönkatsastus rikoksen selvittämiseksi

Henkilönkatsastus voitaisiin jatkossakin tehdä ainoastaan rikoksen selvittämisen perusteella, kun vankeuslain 16 luvun 6 §:ään ja tutkintavankeuslain 11 luvun 6 §:ään ei esitetä muutosta; toimenpidekynnys olisi näin jatkossakin korkea ”todennäköisin syin”, ja kyse olisi rikoksen selvittämiseksi käytettävästä toimenpiteestä.

Hallituksen esityksen mukaan kyseisten lakien esitöissä on viitattu henkilönkatsastusta koskevan sääntelyn osalta vastaavuuteen sen kanssa, mitä pakkokeinolaissa on säädetty, mistä syystä rikoksen selvittämistä toimenpiteen perusteena voidaan edelleen pitää perusteltuna (s. 23–24). Perustelu on itsessään johdonmukainen. Käytännössä henkilönkatsastuksessa (ja eristämistarkkailussa, jota hallituksen esitys ei sinänsä koske) on kyse huumausaine-epäilyistä. Huumelöydöksistä tehdään rikosilmoitus esitutkintaviranomaiselle, joten sinänsä rinnastusta rikoksen selvittämistä koskevaan pakkokeinolakiin ei ole pidettävä asiallisesti vääränä.

Aikaisempia esityölausumia ei silti voitane pitää ainakaan erityisen merkityksellisenä perusteena sille, miksi henkilönkatsastusta koskeviin säännöksiin ei voitaisi tehdä vastaavaa rikoksen selvittämis -elementin poistavaa muutosta kuin nyt puheena oleviin muihinkin säännöksiin.

Henkilönkatsastukseen voi sisältyä varsin syvälle menevä puuttuminen perustuslain 7 §:n § momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen: kyse on yleensä röntgentutkimuksesta ja/tai peräsuolen tai emättimen tutkimisesta. Henkilönkatsastuksella ja eristämistarkkailulla on yhteys toisiinsa. Henkilönkatsastus määrätään usein tehtäväksi ennen eristämistarkkailuun sijoittamista tai joissakin tapauksissa eristämistarkkailun aikana. Henkilönkatsastuksen on arvioitu olevan syvemmin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuva toimi kuin eristämistarkkailun.

Säädettäessä vankilan toimivallasta päättää henkilönkatsastuksen määräämisestä (HE 10/1998, LaVM 17/1998 ja PeVL 12/1998) lähtökohtana oli se, että toimenpidekynnyksen tulee olla riittävän korkea.

Nähdäkseni rikoksen selvittämiseen liittyvän viittauksen poistaminen henkilönkatsastuksesta olisi mahdollista säilyttäen samalla riittävän korkea toimenpidekynnys. Aikaisemmin oikeusministeriön työryhmä (OMML 2019:36) esitti sinänsä perustellusti rikoksen selvittämisperusteen poistamista, mutta samalla vähemmän perustellusti toimenpidekynnyksen madaltamista ja henkilönkatsastuksella etsittävien aineiden tai esineiden alan merkittävää laajennusta (kaavaillon säännöksen sanamuoto olisi mahdollistanut toimenpiteen minkä tahansa vankilassa kielletyn aineen tai esineen kuljettamisepäilyn perusteella; nähdäkseni kyseen tulisi olla vakavaa vaaraa aiheuttavan aineen tai esineen salakuljetusepäilystä).

Nähdäkseni vankeuslain systematiikkaa ja perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä toteuttaisi paremmin sääntelymalli, joka irtautuisi rikoksen selvittämisperusteesta, ja kiinnittyisi *nykyisellä toimenpidekynnyksellä* (todennäköiset syyt) epäilyyn siitä, että tutkintavangilla tai vangilla on vankilassa tai sinne tullessaan kehossaan vankeuslain 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä, *jotka ovat omiaan aiheuttamaan vakavaa vaaraa vankilaturvallisuuudelle tai hengelle tai terveydelle*.

Tekninen valvonta vankilassa

Teknisestä valvonnasta vankilassa esitetään uutta säännöstä vankeuslain 16 luvun 1 a §:ään. Siinä täsmennettäisiin nykyistä sääntelyä siitä, millä edellytyksillä ja missä tiloissa teknistä valvontaa voidaan käyttää. Tämä on perusteltua. Esityksessä teknisen valvonnan ulkopuolelle on rajattu vankien asuinsellit, WC-tilat, pukeutumistilat ja muut vastaavat paikat. Tekninen valvonta käsittäisi kuvan katselun ja tallentamisen, mutta siihen ei sisältyisi mahdollisuutta äänen kuuntelemiseen eikä tallentamiseen.

Työryhmämietinnöstä OMML 2019:36 antamassani lausunnossa arvostelin mietintöön sisältyvää ehdotusta siitä, että tekninen valvonta laajenisi kattamaan myös äänen kuuntelemisen ja tallentamisen. Kritisoin ehdotusta tämän äänen valvontaa koskevan laajennuksen osalta, jolle ei ollut esitetty mitään perusteluita, perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän suojan (PeVL 20/2005) ja perustuslain 7 §:ssä turvan henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta. Korostin oikeasuhtaisuuden vaatimuksen huomioimista keskusteluiden kuuntelemista harkittaessa. Otin esille myös vankilan henkilökunnan oikeudet. Tuolloinen ehdotus olisi merkinnyt merkittävää lisärajoitusta yksityiselämän suojalle, mistä syystä pidin asiasta mahdollisesti annettavan esityksen käsittelyä perustuslakivaliokunnassa tarpeellisena.

Nyt hallituksen esityksessä on luovuttu ajatuksesta äänen teknisestä valvonnasta. Nähdäkseni esitetty visuaalista valvontaa koskeva esitys on perusteltu ja on lähinnä vallitsevan nykytilan lakitasoista kodifioimista. Esitys ei nähdäkseni ole ongelmallinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan kannalta.

Maksukortin käytön valvonta

Hallituksen esityksessä (s. 19 in fine) todetaan havaitun vankilassa tapahtuvaan huumausainekauppaan mitä ilmeisimmin liittyviä tapauksia, joissa vankien tileillä on liikkunut huomattavan suuria summia rahaa pieninä tilisiirtoina.

Sikäli kuin maksukortin käytön valvontaa koskeva säännös hyväksytään, on maksukortin valvonnasta annettavaan päätökseen esitetty muutoksenhakukielto nähdäkseni perusteltu perustuslain kannalta hyväksyttävästi eli tarve perustellen ja riittävän yksilöidysti ja täsmällisesti; tässä suhteessa rinnastusta vankien yhteydenpitoa ulkopuolelle koskevaan sääntelyyn (PeVL 34/2014 vp) voidaan pitää asianmukaisena (s. 24 ja 45).

Ilmoitukset ja tiedon antaminen esitutkintaviranomaiselle

Ehdotus siitä, että Rikosseuraamuslaitos voisi luovuttaa tietoja poliisille oma-aloitteisesti (vankeuslain 19 luvun 1 §), olisi merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan ja toisaalta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatus oikeuden turvallisuuteen kannalta.

Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen vapaudenmenetyksen aikana (sekä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa ja tiedustelutoiminnassa).

Nyt ehdotettu omaehtoinen tiedonanto-oikeus poliisille, erityisesti Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteristä, on tarkoitettu tehostamaan vankilaturvallisuutta ja poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien hoitamista. Erityisten poliisivaltuuksien käytöstä luopuminen vuonna 2017 lienee lisännyt tarvetta tiedonvaihdolle.

Tietojen luovuttamisen poliisille tulisi esityksen mukaan tapahtua aina tapauskohtaisesti siten, että arvioidaan tietojen luovuttamisen tarpeellisuus (tai, turvallisuustietorekisterin kohdalla, välttämättömyys) tiedon käyttötarkoituksen kannalta (s. 30). Kyse ei olisi rikosilmoitusten tekemisestä (s. 26). Työryhmämietinnöstä antamassani lausunnossa peräänkuulutin tältä osin konkreettisia soveltamisesimerkkejä tilanteista, joissa tietoja annettaisiin. Valtioneuvoston oikeuskansleri piti työryhmän mietinnössä esitettyä riittämättömänä arviona siinä esitetyn oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen perustuslainmukaisuudesta. Oikeuskansleri katsoi vastaavasti, että perusteluissa olisi syytä

selkeämmin avata, mitä turvallisuustietorekisterin mukaisilla käyttö-tarkoituksilla tarkoitetaan.

Hallituksen esityksen perusteluihin on tämän jälkeen lisätty, että ”kyse olisi Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten toimivaltuuksien ja tehtävien puitteissa tekemistä tapahtumiin tai henkilöihin liittyvistä havainnoista”, ja että poliisi esitutkintaviranomaisena arvioi, mikä merkitys tiedoille on annettava (s. 26 ja 37). Perustelut esitetyn säännöksen tarpeelle jäävät edelleen osittain epäselväksi; niukat perustelutekstit vievät ajatukset lähinnä vihjetietojen välittämiseen. Esitöissä on asiamukaisesti korostettu viranomaisen harkintaa säännöksen soveltamisessa. Ehdotuksen lähempi sisältö jää jossain määrin hahmottamatta. En kuitenkaan näe esitykselle esteitä perustuslaillisesti arvioiden.

Ehdotettu vankeuslain 19 luvun 1 §:n 3 momentin rajausta oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun sisältyvien todistamis- ja hyödyntämiskieltojen huomioimisesta tietojen antamisessa on perusteltu. Käytännössä tällaisen niin sanotun ennakoivan hyödyntämiskiellon huomioon ottaminen voi tosin olla vaikeaa.

Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset

Turvallisuustietorekisteri: Hallituksen esityksessä poistettaisiin rikoksen selvittäminen tietojen käsittelyn perusteena turvallisuustietorekisterissä. Muutos selventäisi sitä, että tietojen käsittely turvallisuustietorekisterissä ei voi perustua rikoksen selvittämiseen tai henkilön seurantaan (s. 40). Tietojen turvallisuustietorekisteriin kirjaamisen edellytyksenä on konkreettinen perusteltu epäily olettaa, että vanki tulee syyllistymään vankeusuhkaiseen rikokseen (s. 41).

Käsittelykynnykseksi ehdotetaan muotoilua ”perusteltua olettaa”, mikä vastaisi poliisin vastaavaa säännöstä. Muiden kuin vankien kohdalla käsittelykynnys olisi korkeampi ”voidaan perustellusti epäillä”.

Kun perusteluidenkin mukaan käsittelykynnys vastaisi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annetun lain 7 §:ää (Henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi), on esitystä perusteltua arvioida perustuslakivaliokunnan poliisia koskevasta säännösehdotuksesta lausuman valossa: ”Kohdan nojalla poliisi saisi käsitellä henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevia tarpeellisia tietoja. Tällaiset tiedot voisivat perustelujen mukaan koskea esimerkiksi henkilön kontakteja, elämäntapoja, taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita siltä osin kuin tiedot ovat tarpeellisia rikosten ennalta estämisen ja selvittämisen kannalta. Säännöstä on välttämätöntä täsmentää esimerkiksi perusteluissa esitetyillä luonnehdinnoilla.” ([PeVL 51/2018 vp](#)). Hallintovaliokunta ei muuttanut ”voidaan perustellusti olettaa” -käsittelykynnystä, mutta muutti esitystä siten, että henkilötietoja voidaan rikosten ennalta estämiseksi tai

paljastamiseksi käsitellä ainoastaan silloin, kun kyse on vankeusuhkaisista teoista.

Nyt annettu esitys täyttäneen edellä mainitut eduskuntakäsittelyssä poliisin osalta edellytetyt reunaehdot (EV 318/2018 vp). Turvallisuustietorekisterin funktio Rikosseuraamuslaitoksessa lienee kuitenkin osin erilainen kuin poliisin vastaavalla rekisterillä.

Rikosseuraamuslaitoksen kohdalla esitys alentaisi tietojen käsittelykynnystä ja ilmeisesti myös laajentaisi rekisteriin merkittävien tietojen alaa. Muutos tarkoittaisi sitä, että yhä useampi vankia koskeva päätös tulisi todennäköisesti perustumaan vangilta salassa pidettävään tietoon. Vangilla on mahdollisuus saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, onko päätöspäätöksen salassa pidettäväksi ilmoitetun tiedon salassa pidolle riittävät perusteet. Esityksen johdosta kuitenkin yhä useamman tiedon lähtökohdaksi tulisi ilmeisesti sen salassa pitäminen. Tämä ei ole ongelmaton asia vankien oikeusturvan kannalta. Turvallisuusrekisterin tietoja voidaan käyttää hyväksi myös vankiin kohdistuvassa tosiasiallisessa toiminnassa, jossa ei tehdä päätöksiä ja jolloin vangilla ei ole edes teoreettista mahdollisuutta saada tietää ratkaisuun liittyviä salassa pidettäviä perusteita.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä